

Kann die G20 die Globalisierung sichern?

Narlikar, Amrita

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Narlikar, A. (2017). *Kann die G20 die Globalisierung sichern?* (GIGA Focus Global, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51667-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Amrita Narlikar

Kann die G20 die Globalisierung sichern?

GIGA Focus | Global | Nummer 1 | März 2017 | ISSN 1862-3581

Die Globalisierung steckt in der Krise. Die deutsche G20-Präsidentschaft 2017 steht vor einer beispiellosen Herausforderung. Die G20 kann die Globalisierung nicht im Alleingang sichern, aber sie kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, notwendige Lösungen zu suchen und zu ermöglichen. Dieser GIGA-Focus analysiert, warum die G20 gute Voraussetzungen mitbringt, diese Aufgabe in Angriff zu nehmen, wie das funktionieren könnte und welche Klippen dabei umschifft werden müssen.

- Es lohnt sich, die Globalisierung zu sichern, aber sie muss reformiert werden. Die G20 könnte dafür das ideale Forum sein. Ihre Stärken liegen in ihrer Gründung als Krisenmanagementgruppe, ihrer flexiblen Struktur und der kritischen Masse an Mitgliedsländern, in Verbindung mit ihren Outreach-Prozessen.
- G20-Verhandlungen zur Rettung der Globalisierung könnten drei verschiedene Formen annehmen: a) Der Multilateralismus wird wiederbelebt und die Globalisierung gründlich reformiert, b) der Multilateralismus wird eingeschränkt und wir bekommen eine zwar neu ausgehandelte Globalisierung, aber auf niedrigerem Niveau, c) der Multilateralismus endet und mündet in einer Abnahme globaler Verflechtungen.
- Um die Globalisierung neu auszuhandeln, braucht die G20 ein hohes Maß an individuellem und kollektivem politischen Engagement, flankiert von soliden, problembezogenen technischen Maßnahmen. Außerdem muss sie ihr Legitimationsdefizit verringern und gleichzeitig ihre Effizienz und Flexibilität beibehalten.
- Die deutsche Präsidentschaft bietet eine besondere Chance, den G20-Prozess optimal zu nutzen und dazu beizutragen, die aktuelle Krise der Globalisierung zu lösen.

Fazit

Damit die G20 der Globalisierungskrise erfolgreich entgegentreten kann, sind drei Maßnahmen wichtig: a) visionäre Führung auf den höchsten politischen Ebenen, b) problembezogene und wissenschaftlich fundierte technische Lösungen, c) der Wille zur Stärkung der eigenen Legitimation durch bestehende Outreach-Prozesse und eine engere Einbindung von Nichtmitgliedern.



Prof. Dr. Amrita Narlikar
Präsidentin des GIGA
amrita.narlikar@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Die G20 und die Globalisierung

Die Globalisierung steckt in der Krise – das zeigt sich an der gegen den Freihandel gerichteten Rhetorik und Politik von Präsident Trump, dem Brexit-Referendum und dem Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen in verschiedenen Ländern. Die deutsche G20-Präsidentschaft im Jahr 2017 steht vor einer beispiellosen Herausforderung. Die G20 kann die Globalisierung zwar nicht im Alleingang sichern, aber sie kann bei der Suche nach geeigneten Lösungen eine maßgebliche Rolle spielen. In diesem Beitrag erläutere ich, warum die G20 dafür gut aufgestellt sein könnte, wie sie die Aufgabe angehen könnte und welche Klippen sie umschiffen muss, um ihre Möglichkeiten erfolgreich auszuschöpfen.

Dieser GIGA Focus besteht aus fünf Abschnitten. Er beginnt mit einer kurzen Analyse der Probleme, denen sich die Globalisierung heute gegenüberstellt, und einem Plädoyer für ihre Sicherung (wenn auch in reformierter Form). Anschließend wird ausgeführt, warum die G20 trotz ihrer Unzulänglichkeiten und der Kritik, die gegen sie vorgebracht wird, eine der wenigen Institutionen sein könnte, die immer noch in der Lage ist, die Globalisierung zu sichern. Im dritten Schritt werden drei Szenarien ausgelotet – vom bestmöglichen für den globalen Wohlstand bis hin zum schlechtesten. Diese hängen zum Großteil davon ab, wie sich die USA verhalten und welche Strategien Deutschland und andere G20-Mitglieder anwenden. Im vierten Abschnitt werden die Risiken dieses Prozesses beleuchtet. Im fünften und letzten Abschnitt wird erläutert, warum im aktuellen Kontext die Tatsache, dass Deutschland den G20-Vorsitz innehat, besondere Bedeutung gewinnen könnte.

1. Plädoyer für die Sicherung der Globalisierung

Die Globalisierung – die zunehmende Integration von Ländern und Bevölkerungen durch den grenzüberschreitenden Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit, Vorstellungen und Ideen – stößt heute wie nie zuvor auf erbitterten Widerstand. Sowohl die britische Entscheidung für den Austritt aus der Europäischen Union (EU) als auch die anhaltende, gegen den Freihandel gerichtete Rhetorik des US-Präsidenten Donald Trump sind Beispiele für diese Gegenreaktionen. Ein weiteres Beispiel stellen die wiederholten Blockaden bei multilateralen Handelsgesprächen dar, wie im Fall der Trade and Investment Partnership (TTIP), die von den USA und einigen europäischen Mitgliedstaaten für tot erklärt wurde, noch bevor sie überhaupt zustande kam. Ebenso bedenklich ist die zunehmende Popularität rechtsnationalistischer Bewegungen in ganz Europa. In Industrie- und Entwicklungsländern verweisen Experten und Aktivisten auf das wachsende Einkommensgefälle und argumentieren, dass die Ärmsten und Schwächsten der Welt von der Globalisierung enttäuscht werden. Lohnt es sich trotz dieser Vorwürfe wirklich, die Globalisierung zu sichern? Die Antwort ist ein nachdrückliches Ja.

Die Wirtschaftsdaten lassen keinen Zweifel: Insgesamt hat die Globalisierung in allen Ländern Wachstum und Wohlstand hervorgebracht. Etliche Prozesse, die für die Globalisierung wesentlich sind, tragen dazu bei, den wirtschaftlichen Gesamtkuchen weltweit und auch zwischen den jeweils beteiligten Ländern zu vergrößern. Innerhalb der Länder ergibt sich jedoch ein weniger einheitliches Bild. Viele wettbewerbsfähige Sektoren und Verbraucher profitieren von der Globalisierung,

während bestimmte Gruppen häufig auf der Verliererseite stehen. Die Verluste können vor allem dann gravierend und folgeschwer sein, wenn die staatliche Politik nichts unternimmt, um sie abzuschwächen, indem sie einen Teil der Globalisierungsgewinne an diejenigen umverteilt, die am stärksten benachteiligt sind. Es ist die Unzufriedenheit eben dieser Gruppen, die den aktuellen Widerstand gegen die Globalisierung anheizt und jene negativen Effekte hervorbringt, die im vorigen Abschnitt beleuchtet wurden. Sollte der Kampf gegen die Globalisierung tatsächlich in einer Entglobalisierung münden – und eine Entglobalisierung ist alles andere als unwahrscheinlich ¹ –, dann wären die Kosten für das System als Ganzes sehr hoch. Der globale Gesamtkuchen und ebenso die Wirtschaftskuchen der einzelnen Staaten würden schrumpfen und am Ende alle Länder schlechter dastehen. Eine Entglobalisierung würde allen schaden, die Armen aber müssten einen erheblich höheren Preis zahlen als die Reichen.

Wenn eine Entglobalisierung abgewendet werden soll, ist es unumgänglich, dass neue multilaterale Vereinbarungen über eine reformierte Globalisierung abgeschlossen werden. Solche Vereinbarungen müssen die folgenden Anforderungen erfüllen:

- a) Eine grundlegende Neubesinnung auf die Ziele internationaler Zusammenarbeit muss ermöglicht werden, dazu gehört insbesondere die Klärung, welche globalen öffentlichen Güter die entscheidenden Mächte zur Verfügung zu stellen bereit sind.
- b) Die vielen Marginalisierten müssen einbezogen werden, das heißt, Länder, die bislang nicht die Macht hatten, die Agenda zur Gestaltung der Globalisierung mitzubestimmen, sowie ausgegrenzte Gruppen in Industrie- und Entwicklungsländern. Der Prozess darf sich also nicht auf die globale Elite der mächtigen Länder beschränken.
- c) Es ist sicherzustellen, dass die neuen internationalen Regeln genügend politischen Spielraum lassen, damit die Länder in die Lage versetzt und motiviert werden, im eigenen Land die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Globalisierungsgewinne gemäß dem jeweiligen Gesellschaftsvertrag gleichmäßiger zu verteilen.
- d) Sie müssen sich auf einen wissensbasierten Konsens stützen, der diversen Akteuren klar vermittelt wird. Damit kann gleichzeitig der oft schlecht informierten, aber stets leidenschaftlichen Vehemenz der Globalisierungsgegner mit soliden Fakten und Argumenten begegnet werden.

Das ist viel verlangt, und formelle internationale Organisationen sind bislang meilenweit davon entfernt, diesen Anforderungen zu genügen. Der desaströse Verlauf der Doha-Gespräche in der Welthandelsorganisation (WTO) ist nur ein Beispiel dafür. Die Gewissheit, blockiert zu werden, hat den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei kritischen Problemen wie dem Nahostkonflikt lahmgelegt, was dazu führt, dass Akteure verschiedenster Art und Größe skrupellose Machtpolitik in der Region betreiben. Selbst die EU – ein Klub mit begrenzter Mitgliederzahl und daher weniger durch unterschiedliche Kulturen und Werte gespalten als andere multilaterale Foren – hatte nur sehr geringen Erfolg bei der Herstellung einer gerechteren Lastenverteilung in der Einwanderungspolitik. Der ständige Blockade- und Krisenmodus unterminiert nicht nur die Glaubwürdigkeit dieser Institutionen selbst, sondern bedroht auch Stabilität und Wohlstand der Nachkriegsordnung, zu deren Bewahrung sie geschaffen wurden. Der Motor globaler Governance scheint erheblich zu stottern. Eine Hinwendung zu Bilateralismus und Unilateralismus kann kein

¹ Anders als allgemein angenommen, ist an der Globalisierung nichts unvermeidlich oder teleologisch. Es stimmt, dass ein Motor der Globalisierung – technologische Innovationen – seine Schubkraft wahrscheinlich behalten wird, sodass dieser Aspekt der Globalisierung robuster ist. Aber viele Bereiche der Globalisierung werden von politischen Entscheidungen und Alternativen vorangetrieben. In diesen Fällen ist die Entglobalisierung eine sehr reale Gefahr. Zum Beispiel können Regierungen immer noch Handelsschranken errichten und damit den Waren- und Dienstleistungsverkehr massiv einschränken, sie können Grenzkontrollen verstärken, um die Arbeitsmigration zu drosseln, und sie können Gesetze zur Kontrolle von Investitionen verabschieden, um die Kapitalflucht zu begrenzen. Der daraus folgende drastische Rückgang der Güter-, Dienstleistungs-, Migrations- und Kapitalströme wäre ein Beispiel für Entglobalisierung.

Ersatz sein, weil die globalen Probleme, vor denen wir heute stehen, koordinierte globale Lösungen erfordern. Könnte die G20 helfen?

2. Das Potenzial der G20

Die G20 könnte das ideale Forum sein, um die schwierigen Aufgaben in Angriff zu nehmen, die für die Neuverhandlung der Globalisierungsvereinbarungen notwendig sind. Dafür gibt es drei Gründe:

Erstens: Eine der Stärken der G20 liegt in ihren Wurzeln. Die Gruppe wurde – auf Führungsebene – speziell dafür geschaffen, die Reaktion der wichtigsten Ökonomien auf die Finanzkrise von 2008 zu koordinieren, die in den USA begonnen hatte, aber rasch weltweite Auswirkungen zeitigte. ^[2] Das Gebot der Stunde war damals ein „agiles Instrument“ für „wirtschaftliche Notlagen“ (Mantega 2008). Die G20 hat sich als Meister im Umgang mit den unmittelbaren Krisenfolgen erwiesen. Sie bot den großen Ökonomien ein Forum zur Vermeidung von politischen Maßnahmen auf Kosten der Nachbarn (*Beggar-thy-Neighbour*), ein Vorgehen, das in den 1930er Jahren für eine massive Verschärfung der Weltwirtschaftskrise gesorgt hatte. Stattdessen ermöglichte die G20 eine koordinierte Reaktion durch Konjunkturmaßnahmen und unterstützte eine verbesserte Regulierung der Finanzmärkte. Während sie für ihre anschließenden Bestrebungen, sich zu einem „Lenkungsausschuss“ der Weltwirtschaft weiterzuentwickeln, viel Kritik aus unterschiedlichen Richtungen erntete (die auf verschiedene normative Grundsätze von Legitimität und Effizienz abhob, vgl. Sidiropoulos 2011; Harris Rimmer 2015), war ihre erste und ursprüngliche Rolle als „Krisenstab“ längst nicht so umstritten (Cooper 2010). In Anbetracht ihrer ursprünglichen und erfolgreichen Geschichte als schnelle Eingreiftruppe und Krisenmanager könnte die G20 jetzt besonders gut geeignet sein, um der Antiglobalisierungs-/Entglobalisierungskrise zu begegnen, der sich die Welt aktuell gegenüber sieht.

Der zweite komparative Vorteil der G20 liegt in ihrer Struktur. Von Beginn an als flexible, schnelle und improvisierte Eingreiftruppe konzipiert, besitzt sie kein ständiges Sekretariat. Im Vergleich zum Mandat formeller Organisationen ist das der G20 weniger festgelegt. Das Land, das den Vorsitz antritt, kann in Eigeninitiative die Agenda bestimmen und die drängendsten Probleme der Zeit aufgreifen. Dabei arbeitet es insbesondere mit dem Land zusammen, das zuvor die Präsidentschaft innehatte, und mit dem Land, das im Anschluss den Vorsitz übernehmen wird (die „Troika“). Die direkte Begegnung von Staats- und Regierungschefs in überschaubarer Zahl ^[3] und in einem relativ flexiblen institutionellen Rahmen kann der Schlüssel zu Vertrauensbildung und gemeinsamer Führungsrolle sein. Diese Diplomatie auf Führungsebene (unterstützt von den „Sherpas“ der einzelnen Länder) wird von verschiedenen Ministerien in problembezogenen Prozessen begleitet. Je nachdem, welche konkreten Belange die jeweilige Präsidentschaft bearbeiten will, können damit Treffen der Minister für Finanzen, Auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft, Landwirtschaft usw. verbunden sein. Diese Kombination aus Gipfelgesprächen auf höchster Ebene und problembezogenen Treffen ist wichtig, weil sie dazu beitragen kann, die richtige Mischung von visionärer Führung und technischer Umsetzung zu erreichen.

Drittens: Eine zwar nicht hinreichende, aber notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Sicherung der Globalisierung durch neue Verhandlungen ist die

² Anzumerken ist, dass die Anfänge der G20 auf Führungsebene in das Jahr 1999 zurückreichen, als nach der asiatischen Finanzkrise von 1998 das G7-Forum der Finanzminister und Verantwortlichen der Zentralbanken zur G20 erweitert wurde.

³ In der G20 sind 19 Staaten und die EU Mitglied, im Gegensatz dazu hat die WTO 164 Mitglieder und die Vereinten Nationen haben 193.

Beteiligung einer kritischen Masse an Ökonomien. Obwohl die G20 relativ wenige Mitglieder hat, bringt sie diese kritische Masse auf: Ihre Mitglieder vertreten insgesamt mehr als 80 Prozent des Welthandels und zwei Drittel der Weltbevölkerung. Unter Effizienzgesichtspunkten ist dies eine gute Ausgangslage. Von Bedeutung ist aber auch, dass die G20, teilweise als Reaktion auf scharfe Kritik an ihrer Legitimation (z.B. Aslund 2009), im Laufe der Jahre ihre Outreach-Prozesse verbessert hat. Durch Prozesse wie T20 (Think 20), C20 (Civil Society 20), B20 (Business 20) usw. kann die G20 von wertvollem Input nichtstaatlicher Akteure profitieren. Auch wenn es nach wie vor Legitimationsprobleme gibt, die in Abschnitt 4 thematisiert werden, soll hier der Hinweis genügen, dass die Netzwerk-Diplomatie der G20 nichtstaatlichen Akteuren – und das sind zum großen Teil genau diejenigen, die ihre extreme Ernüchterung bezüglich der Globalisierung zum Ausdruck bringen – potenziell mehr Artikulationsmöglichkeiten anbietet als die meisten anderen formellen internationalen Organisationen. Eine effektive Nutzung dieser Netzwerke könnte zu einer neuen und nachhaltigen globalen Übereinkunft beitragen.

3. Die Globalisierung in der G20 neu aushandeln

Als relativ schlanke Gruppierung, die strukturell darauf ausgelegt ist, Krisen zu meistern, und die nicht nur eine kritische Masse aufbringt, sondern auch Nichtmitglieder erreicht, ist die G20 vielleicht unsere beste Chance. Doch die Finanzkrise von 2008, zu deren Bewältigung die G20 geschaffen wurde, unterscheidet sich auf zweierlei Weise von der heutigen Krise der Globalisierung. Erstens waren die USA 2008 zwar einer der Hauptverursacher der Finanzkrise, sie wollten aber auch ein Teil der Lösung sein. Die enge Verflechtung miteinander und das Ansteckungsrisiko erhöhten die Bereitschaft anderer Mächte, die Lasten der Krisenbewältigung und Stabilisierung mitzutragen. Heute jedoch engagieren sich die USA weitaus weniger, und andere Mächte sind zwar willens, weiterhin gewisse Lasten auf sich zu nehmen, zeigen sich aber nicht in der Lage oder bereit, das aufkommende Machtvakuum zu füllen. Zweitens war die Existenz unterstützender internationaler Organisationen, wie zum Beispiel des Internationalen Währungsfonds, der WTO und des Forums für Finanzstabilität sowie ab 2009 des Financial Stability Board, einer der Gründe, weshalb es der G20 im Jahr 2008 gelang (anders als in den 1930er Jahren), nachhaltige Strategien zur Krisenbewältigung voranzutreiben. Diese internationalen Institutionen sind im Jahr 2017 jedoch stark geschwächt, so z.B. die WTO, deren Glaubwürdigkeit durch wiederholte Blockaden stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Unter den veränderten Bedingungen wird es für die G20 viel schwerer, ihre Aufgaben zu erfüllen. G20-Verhandlungen zur Rettung der Globalisierung könnten demnach die folgenden drei Formen annehmen, wobei Stabilität und Wohlstand durch das erste Szenario am stärksten und durch das letzte am geringsten gefördert würden.

3.1 Wiederbelebung des Multilateralismus, Reform der Globalisierung

Eine notwendige Voraussetzung, um das erste Szenario zu verwirklichen, ist ein erneuertes Bekenntnis der USA zur Globalisierungsagenda und zu den sie stützenden Institutionen der globalen Governance. Andere Akteure in der G20, insbesondere

die europäischen Mitgliedstaaten, die EU und die aufstrebenden Mächte, könnten dieses Ergebnis unmittelbar auf vier Wegen konstruktiv beeinflussen.

Erstens könnten alle anderen Akteure – aber vor allem die europäischen Staaten und die aufstrebenden Mächte – die USA beschwichtigen, indem sie sich bereit erklären, einen größeren Teil der Lasten zu tragen (ähnlich dem, was einige europäische Länder nun bezüglich der NATO vorhaben). Zweitens könnten eben diese Akteure – insbesondere jedoch die aufstrebenden Mächte, die eine eher protektionistische Handelspolitik betreiben – anbieten, ihre Märkte durch den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen stärker zu öffnen. Dies war Bestandteil der Doha-Agenda – einer weitreichenden Handelsrunde, die nicht auf Entwicklungsbelange beschränkt war, sondern auch einige Vorteile für Industrieländer bereithielt –, doch die WTO scheiterte an der Zielsetzung. Diese beiden Schritte – Lastenteilung und Markttöffnung – wären wichtig, um dem Argument zu begegnen, dass bei der Globalisierung einige Länder über den Tisch gezogen, andere hingegen auf unfaire Weise begünstigt werden. Während des US-Wahlkampfes im Jahr 2016 wurde dieses Argument mit großer Vehemenz vorgebracht, aber auch in vielen anderen Ländern kocht es immer wieder hoch. Drittens müsste auch der Diskurs über die Globalisierung ganz neu und anders geführt werden. So wäre es beispielsweise sehr wichtig zu zeigen, dass eine globalisierte Wirtschaft nicht im Widerspruch zu einer „Amerika zuerst“-Politik steht. Die Globalisierung produziert Win-win-Situationen, während Entglobalisierung ein sicheres Rezept für den Abbau des nationalen Wohlstands darstellt. Die G20 könnte bei der Gestaltung dieses Diskurses insbesondere mithilfe fundierter, wissenschaftlich belegter Fakten eine wichtige Rolle einnehmen. In diesem Kontext könnte sich die T20, die den Sachverstand von Forschungseinrichtungen und Thinktanks einbringt, für die Staats- und Regierungschefs der G20 als wertvolle Ressource erweisen.

Schließlich und endlich müssen sich alle Mitgliedstaaten der G20 genau überlegen, mit welchen politischen Maßnahmen sie für die Umverteilung der Globalisierungsgewinne innerhalb ihrer eigenen Gesellschaft sorgen wollen. Diese Maßnahmen hängen von der jeweiligen politischen Kultur der einzelnen Länder ab und können daher von der G20 nicht direkt vorgeschrieben werden. Doch auch wenn die konkreten Strategien, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, von den Mitgliedstaaten intern erarbeitet werden, kann die G20 die Normbildung in Bezug auf gerechtes Wachstum und Entwicklung allgemein positiv beeinflussen, indem sie mit der C20 zusammenarbeitet und damit die Partizipation der Zivilgesellschaft sicherstellt.

Alle vier Schritte zusammen könnten helfen, enttäuschte Akteure – einschließlich der USA – wieder an den Verhandlungstisch zu bringen, den angeschlagenen Institutionen der globalen Governance neues Leben einzuhauchen und einer reformierten Globalisierung den Weg zu bereiten, in der die Gewinne zwischen und in den Ländern gerechter verteilt werden.

3.2 Einschränkung des Multilateralismus, Neuverhandlung der Globalisierung

Sollten sich die USA trotz der im ersten Szenario genannten Anreize nicht wieder engagieren, könnte das internationale Regelwerk dennoch erhalten bleiben und die

Globalisierung neu ausgehandelt werden. Diese Möglichkeit besteht, weil die USA zwar immer noch die größte Wirtschaftsmacht der Welt sind, aber nicht mehr jene überwältigende Vormachtstellung einnehmen wie in der Ära nach dem Zweiten Weltkrieg. Allerdings kommt man nicht um die Tatsache herum, dass alle Vereinbarungen, bei denen die USA außen vor bleiben, bestenfalls eingeschränkter Multilateralismus („*diminished multilateralism*“, Rüland 2012) wären und der Gesamtkuchen für die beteiligten Parteien schrumpfen würde. Im Ergebnis würde eine solche Vereinbarung die Globalisierung zwar nicht in vollem Umfang wiederbeleben, aber sie könnte immerhin konstruktiv neu ausgehandelt werden.

Alle vier im ersten Szenario beschriebenen Schritte bleiben auch für das zweite Szenario relevant. Darüber hinaus müssten sich jedoch die verbleibenden G20-Mitglieder verstärkt bemühen, ihr gemeinsames Bekenntnis zu der neu ausgehandelten Globalisierungsvereinbarung zu demonstrieren. Unterstützende Institutionen müssten stabilisiert und gefestigt werden, zum Beispiel sollte die EU gestärkt werden (gerade in Anbetracht des Brexit) und die G20-Länder sollten an den WTO-Verhandlungstisch zurückkehren und neue Mittel und Wege finden, dort die Blockaden aufzubrechen. Einzelne Länder müssten Führungsstärke zeigen, in Anlehnung an das, was der chinesische Präsident beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2017 vortrug. Darüber hinaus bedeutet Führungsstärke, nicht nur Lippenbekenntnisse zur wirtschaftlichen Integration abzulegen, sondern ihnen auch Taten folgen zu lassen. Es ist schwer vorstellbar, dass das zweite Szenario Bestand haben könnte, ohne dass wenigstens ein gewisser Konsens über gemeinsame Werte erzielt wird – und dieser Konsens müsste unter relativ gleichgestellten Partnern tiefe Wurzeln haben (tiefer als in einem hegemonialen System, das mittels verschiedener Faktoren aufrechterhalten wird, die von Zwang bis Überredung reichen, und das Alleingänge bereitwillig zulässt). Ein solcher Konsens wird unter den sehr unterschiedlichen Mitgliedern der G20 nicht leicht herzustellen sein, zumal dort auch Akteure vertreten sind, die die liberale Ordnung des Westens normativ, geopolitisch und wirtschaftlich infrage stellen. Doch wenn die G20 ihre eigene strukturelle Logik nutzen kann, um die Globalisierungsvereinbarung – auf der Grundlage der unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen ihrer Mitglieder – zu erneuern, dann kämen zwar auch hier neue rote Linien zum Vorschein, aber darüber hinaus neuer Spielraum für Verhandlungen (Narlikar 2016; Narlikar und Plagemann 2016).

3.3 Ende des Multilateralismus und Beginn der Entglobalisierung

Dieses dritte Szenario wäre ein naheliegendes Resultat, wenn nichts unternommen wird. Es wird wahrscheinlich auch dann eintreten, wenn es die G20 versäumt, der zwar geringen, aber durchaus vorhandenen Gefahr entgegenzutreten, dass etliche ihrer Mitglieder sich – wie Großbritannien und die USA – zu kurzfristigen populistischen Maßnahmen verleiten lassen, wie etwa dem Rückzug aus Handelsabkommen und anderen langfristigen Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration. Eine solche Entwicklung wäre für die einzelnen Länder selbst suboptimal und würde sich ganz bestimmt negativ auf Arbeitsplätze, Produktivität und den allgemeinen Wohlstand auswirken (das heißt, all die Probleme, die mit solchen populistischen Maßnahmen angeblich bekämpft werden sollen, würden sich tatsächlich verschlimmern). Wenn eine kritische Masse von G20-Ländern sich so

verhielte, würden sich diese negativen Effekte durch Vergeltungsmaßnahmen nach dem Muster der *Beggar-thy-Neighbour*-Politik vervielfachen. Ein weiterer Kollateralschaden bestünde in der ernsthaften Beschädigung der ohnehin geschwächten Glaubwürdigkeit internationaler Organisationen. Die Folge dieser Entwicklungen wäre eine Abwärtsspirale der Entglobalisierung. Die daraus resultierenden Verluste wären für das System insgesamt hoch, doch die ärmsten Menschen (sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern) würden besonders viel verlieren.

4. Klippen umschiffen

Um die Globalisierung erfolgreich neu auszuhandeln, muss die G20 drei mögliche Klippen umschiffen:

Erstens: Die Ergebnisse der G20-Verhandlungen bestehen zum einen aus öffentlichen Erklärungen bei Gipfeltreffen auf Führungsebene und zum anderen aus detaillierten Reformvorschlägen der unterstützenden Technokraten. Die Versuchung, bei den Lösungen hauptsächlich auf deren technische Aspekte abzuheben, ist angesichts des Wiederaufstiegs populistischer Bewegungen unter Umständen besonders groß, weil sich akribische Details bestens dazu eignen, erregte Debatten auf den Boden gut recherchierter Tatsachen zurückzuführen. Doch selbst mit allergrößter Sorgfalt ausgearbeitete technische und problemspezifische Lösungen werden die Krise der Globalisierung nicht aufhalten können, wenn es an visionärer politischer Führung mangelt. Deren Bedeutung zeigte sich sehr deutlich nach der Finanzkrise von 2008: Die Zusicherung, die Märkte offen zu halten und ihnen die dringend benötigten Impulse zu verschaffen, hätten selbst die besten Technokraten (etwa die Verantwortlichen der Zentralbanken) allein nicht zu geben vermocht. Das Engagement der Führungsebene kann – wie in den Anfängen der G20 geschehen – ansonsten geradezu esoterisch anmutenden Wirtschaftsverhandlungen eine gewisse Schlagkraft verleihen und dazu beitragen, das Interesse und die Beteiligung der Öffentlichkeit an deren Erfolg zu stärken. Auch in der Umsetzungsphase war das Engagement der Führungsebene in dreierlei Hinsicht wichtig: um eine Balance zwischen Gewinnen und schmerzhaften Anpassungsmaßnahmen herzustellen (was innerhalb von isolierten problemspezifischen Prozessen nicht möglich wäre), um der eigenen Bevölkerung diese Politik zu vermitteln und zur Vertrauensbildung zwischen den Ländern, um das Risiko zu verringern, dass sich einzelne zum kurzfristigen eigenen Vorteil aus Vereinbarungen zurückziehen, wodurch alle verlieren würden. Genau aus diesem Grund ist die Führungsebene der G20 so wichtig. Es sollte alles getan werden, um die Gelegenheit in Hamburg zu ergreifen: Die Staatsoberhäupter sollten unmissverständlich klarstellen und ganz konkret dafür eintreten, dass die Globalisierung in verbesserter und reformierter Form fortgeführt wird.

Die zweite Klippe, die die G20 umschiffen muss, ist die Schwächung ihrer technokratischen Basis. Alle von den Staats- und Regierungschefs empfohlenen Maßnahmen müssen sorgfältig und detailgenau unterfüttert sein. Ohne dieses Engagement im Detail und die damit verbundene Operationalisierung laufen selbst die spektakulärsten Gipfeltreffen Gefahr, zu kaum mehr als einem Fototermin und dem, was in der Spieltheorie als „*Cheap Talk*“ (unverbindliches Gerede) bezeichnet wird, zu verkommen. Die G20 hat es unmittelbar nach der Finanzkrise von 2008 recht erfolgreich geschafft, die Diplomatie auf Führungsebene mit einer problem-

bezogenen Diplomatie auf nachgeordneten Ebenen zu flankieren. Die Struktur der Institution, die Gipfeltreffen auf höchster Ebene (die der Staats- und Regierungschefs, aber auch einzelne Gipfel bestimmter Ministerien) mit dem Sherpa-Prozess und diversen Outreach-Prozessen verknüpft, ist dafür gut geeignet. Doch wie die meisten internationalen Institutionen muss auch die G20 darauf achten, sich nicht zu „verzetteln“, und sich stattdessen auf wenige wichtige Punkte konzentrieren, die ausschlaggebend sind, um die Vorteile der Globalisierung zu bewahren und ihre negativen Auswirkungen zu entschärfen. Eine gewisse Selbstdisziplin und Zurückhaltung bei der Erweiterung des Mandats ist wichtig, weil dies zum einen verhindert, dass die Institutionen mit ungerechtfertigten Erwartungen überfrachtet werden, und es zum anderen ermöglicht, diese zur Rechenschaft zu ziehen. Die Beschäftigung mit der Krise der Globalisierung bietet der G20 eine wertvolle Chance, sich wieder auf das Wesentliche zu besinnen.

Es ist sehr wichtig, diese technischen Details gegenüber allen Akteuren klar zu kommunizieren. Dabei muss begründet werden, warum empfohlene Reformmaßnahmen notwendig sind, welche Vorteile sie den verschiedenen Adressaten bringen und wie mit den entstehenden Kosten umgegangen wird. Dass dies in der Vergangenheit – in vielen internationalen Institutionen – immer wieder versäumt wurde, hat ganz wesentlich zur eliten- und expertenfeindlichen Stimmung, von der die meisten populistischen Bewegungen (wie auch beim Brexit) begleitet werden, und zur Abwendung vom liberalen Institutionalismus beigetragen.

Drittens, und in Zusammenhang mit dem letzten Punkt: Auch die beste Balance zwischen visionärer Führung und der sorgfältigen Beachtung technischer Details wird die Globalisierung nicht retten, wenn der G20 die Legitimation fehlt. Dies ist ein besonders schwerwiegender Vorwurf, der immer wieder gegen die Institution vorgebracht wird, vor allem weil ihr Mandat über die Krisenbewältigungsstrategien der ersten Jahre hinaus ausgeweitet wurde. Deshalb müssen sowohl politische Absichtserklärungen als auch technische Vorschläge allen Akteuren deutlich gemacht werden. Der Outreach-Prozess verbessert zumindest gegenüber Akteuren in den Mitgliedstaaten sowohl die Input- als auch die Output-Legitimation der G20. Aber das reicht nicht aus. Die G20 muss – selbst wenn sie im Dialog mit sämtlichen Outreach-Gruppen die besten Ideen hervorbringen sollte – Mittel und Wege finden, die vielen Länder einzubeziehen, die nicht Mitglied sind. Das bedeutet nicht, dass alle Länder direkt vertreten sein sollten; das würde die Effizienz der Gruppe dramatisch verschlechtern. Stattdessen ist es erforderlich, unter Beibehaltung der relativ kleinen Mitgliederzahl der G20 einen Konsultations- und Feedback-Prozess mit Nichtmitgliedern sicherzustellen. Dies wird teilweise schon praktiziert, indem die G20 Delegierte regionaler Vereinigungen wie des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und der Afrikanischen Union (AU) zu ihren Treffen einlädt. Auch die Spitzen internationaler Organisationen wie zum Beispiel der WTO, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), des Financial Stability Board (FSB) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) werden zu einzelnen Konsultationen im Vorfeld des Gipfels eingeladen. Doch es könnte noch mehr getan werden, um die Integrationsfähigkeit der Gruppe zu verbessern, ohne ihre Effizienz zu beeinträchtigen. Zum Beispiel könnten es Mitgliedstaaten auf sich nehmen, Arbeitskoalitionen zu bilden und so die Sichtweisen von Verbündeten, die keine Mitglieder sind, in die Verhandlungen einbringen. Verdienstvoll wäre möglicherweise auch eine Umwidmung der G20 von einem selbst verkündeten, selbst ernannten „*premier forum*“

(Leaders' Statement 2009) für internationale Wirtschaftskooperation in etwas Bescheideneres, aber auch Wirkungsvolleres und Inklusiveres, das als „Drehkreuz“ der wirtschaftlichen Global Governance fungiert. Ein solches Drehkreuzmodell könnte – durch interne und externe Konsultationsprozesse und Netzwerke – den Vorschlägen der G20 weit mehr Legitimation und Nachhaltigkeit verleihen, als jede andere internationale Institution derzeit genießt.

5. Warum eine deutsche Präsidentschaft etwas verändern könnte

Ein G20-Vorsitz Deutschlands sollte uns große Hoffnung machen, insbesondere angesichts der Tiefe der Globalisierungskrise.

Erstens ist Deutschland nicht nur eine führende Wirtschaftsmacht, sondern genießt auch den wohlverdienten Ruf eines erfolgreichen und verlässlichen Verhandlungspartners (wie sich beispielsweise an seiner Rolle bei den Verhandlungen zum Atomabkommen mit Iran im Jahr 2015 gezeigt hat).

Zweitens birgt das Thema dieser Präsidentschaft, „Eine vernetzte Welt gestalten“, großes Potenzial für das, was jetzt notwendig ist, vor allem, wenn die Betonung auf „Gestaltung“ liegt. Die Themen des Gipfels sind in Tabelle 1 benannt und stehen für ein interessantes Gleichgewicht zwischen Ordnung und Stabilität auf der einen und Reform und Wandel auf der anderen Seite. Darüber hinaus ist Deutschland de facto Vorreiter einer Agenda der gut geregelten Globalisierung, was sich beispielsweise an seinem leistungsfähigen Sozialstaat, seinem Bekenntnis zur Nachhaltigkeit bei Wachstum und Entwicklung und seiner vergleichsweise strengen Regulierung von Internet-Governance zeigt. Eine reformierte Globalisierung muss zumindest einige dieser Elemente enthalten, um den internationalen Frieden und den Wohlstand, der mit offenen Märkten einhergeht, zu bewahren, zugleich aber Unzufriedenheit und Ungleichheit im Inland einzudämmen, die durch nicht regulierte offene Märkte verschärft werden können. Die deutsche Wirtschaft kann der G20 vielleicht einige sinnvolle verallgemeinerbare Ideen liefern.

Stabilität sicherstellen	Zukunftsfähigkeit verbessern	Verantwortung übernehmen
Weltwirtschaft	Klima und Energie	Bekämpfung von Fluchtursachen
Welthandel	Agenda 2030	Partnerschaft mit Afrika
Beschäftigung	Digitalisierung	Terrorismusbekämpfung
Finanzmärkte/internationale Finanzarchitektur	Gesundheit	Antikorruption
Steuerkooperation	Stärkung von Frauen	Landwirtschaft/Sicherung der Ernährung

Tabelle 1.
Themen des G20-
Gipfels 2017

Quelle: Bundesregierung (2016).

Drittens ist Deutschland auch das Land, in dem der Diskurs gedeiht und die deliberative Demokratie sehr ernst genommen wird. Dies sind wertvolle Pluspunkte beim Versuch, die Legitimation und Integrationsfähigkeit einer Institution wie der G20 zu stärken, ohne ihre Effizienz aufzugeben.

Und schließlich muss die G20, wenn sie die Globalisierung retten will, hinsichtlich der Art und Weise, wie Staats- und Regierungschefs und Fachleute in den letzten Jahrzehnten gemeinsam die wirtschaftliche Integration gemanagt haben, neben Selbstbewusstsein auch Selbstkritik aufbringen. [4] Der materielle und normative Wert der Globalisierung muss richtig erkannt und anerkannt werden, doch sind manche ihrer Prozesse auch verbesserungsbedürftig. Deutschland scheint diese Mischung offensichtlich in internationale Verhandlungen einzubringen, weit mehr jedenfalls als das Auftrumpfen, das bei manchen anderen etablierten und aufstrebenden Mächten zu beobachten ist. Dieser G20-Prozess kann weitreichende Fortschritte bei der Festlegung der richtigen Agenda von Mitgliedstaaten und internationale Organisationen erzielen, wenn eine ähnliche Mischung aus Selbstsicherheit und Selbstkritik an den Tag gelegt wird, um diese Herausforderung zu bewältigen.

4 Staatssekretär Markus Ederer hob die Bedeutung beider Werte für die Bewältigung globaler Probleme hervor; Münchner Sicherheitskonferenz, MSC-Kick-off, 13. Februar 2017.

Literatur

- Aslund, Anders (2009), The G20 Must Be Stopped, in: *Financial Times*, 26. November.
- Bundesregierung (2016), *G20 Germany 2017 Hamburg*, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 13, www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-broschuere-bpa-de.pdf (22. Februar 2017).
- Cooper, Andrew (2010), The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested "Steering Committee", in: *International Affairs*, 86, 3, 741-757.
- Harris Rimmer, Susan (2015), A Critique of Australia's G20 Presidency and the Brisbane Summit 2014, in: *Global Summitry*, 1, 1, 41-63.
- Leaders' Statement (2009), *Pittsburg Summit*, 24.-25. September, www.fsb.org/wp-content/uploads/g20_leaders_declaration_pittsburgh_2009.pdf (3. August 2014).
- Mantega, Guido (2008), *Finance Minister of Brazil and Chairman of G20*, Press Briefing, 11. Oktober, www.imf.org/external/np/tr/2008/tr081011.htm (18. Februar 2017).
- Narlikar, Amrita (2016), „Weil sie wichtig sind“: Vielfalt anerkennen, Forschung globalisieren, GIGA Focus Global, 01, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1601.pdf (24. Februar 2017).
- Narlikar, Amrita, und Johannes Plagemann (2016), *Making the Most of Germany's Strategic Partnerships: A Five-Point Proposal*, GIGA Focus Global, 06, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1606.pdf (24. Februar 2017).
- Rüland, Jürgen (2012), The Rise of "Diminished Multilateralism": East Asian and European Forum Shopping in Global Governance, in: *Asia Europe Journal*, 9, 2.-4, November, 255-270.
- Sidiropoulos, Elizabeth (2011), Legitimacy and Credibility: Challenges of Broadening the G20 Agenda, in: Wilhelm Hofmeister und Susanna Vogt (Hrsg.), *G20 – Perceptions and Perspectives for Global Governance*, Konrad Adenauer Stiftung, www.kas.de/wf/en/33.29099/ (10. Februar 2017).

Die Autorin

Prof. Dr. Amrita Narlikar ist die Präsidentin des GIGA und Professorin an der Universität Hamburg. Zuvor lehrte sie Internationale Politische Ökonomie an der Universität Cambridge; sie ist Gründungsdirektorin des dortigen Centre for Rising Powers. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt in den Bereichen Welthandel, Aufstrebende Mächte und Multilaterale Verhandlungen. Zudem hat sie ein starkes Interesse an der Außenpolitik und Wirtschaft Indiens sowie an Sanskrit und indischer Philosophie.

amrita.narlikar@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/en/team/narlikar

Amrita Narlikar dankt Denise Sablinski für Unterstützung bei der Recherche und Julia Kramer für ihre hilfreichen Anmerkungen zu einer früheren Fassung.

GIGA-Forschung zum Thema

Das GIGA forscht zum G20-Prozess, der dieses Jahr in Deutschland stattfindet, und organisiert hierzu verschiedene Veranstaltungen. Die GIGA Focus-Reihe zur G20 ist ein wichtiger Teil dieser Aktivitäten. Der vorliegende GIGA Focus „Kann die G20 die Globalisierung sichern?“, von der Präsidentin des Instituts verfasst, ist der erste dieser Serie. Andere Wissenschaftler bereiten weitere Analysen zur G20 und zu G20-bezogenen Themen vor und bieten dabei regionale Einsichten aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost. Diese Studien widmen sich einer Bandbreite an Fragen unter anderem zu Arbeitsbedingungen von Frauen, Korruption, Steuerreform und Herausforderungen sozialer Entwicklung. Die Analysen werden im Laufe der nächsten vier Monate online zur Verfügung gestellt.

GIGA-Publikationen zum Thema

Giesbert, Lena, Birte Pfeiffer und Simone Schotte (2016), *Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-)Druck*, GIGA Focus Africa, 07, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1607.pdf.

Narlikar, Amrita (2016), *"Weil sie wichtig sind": Vielfalt anerkennen*, Forschung globalisieren, GIGA Focus Global, 01, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1601.pdf.

Narlikar, Amrita (2017), India's Role in Global Governance: A Modi-fication?, in: *International Affairs*, 93, 1, 93-111.

Narlikar, Amrita (2017), Globalisierung neu aushandeln, in: Wolfgang Ischinger und Dirk Messner (Hrsg.), *Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Berlin: Econ Verlag, 94-95.

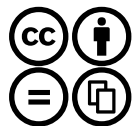
Narlikar, Amrita, und Johannes Plagemann (2016), *Making the Most of Germany's Strategic Partnerships: A Five-Point Proposal*, GIGA Focus Global, 06, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1606.pdf.

Rosiny, Stephan, und Thomas Richter (2016), *Der Arabische Frühling: Missverständnisse und Perspektiven*, GIGA Focus Nahost, 04, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1604.pdf.

hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1604.pdf.

Wojczewski, Thorsten (2016), *Indische Weltordnungspolitik: Viele Partner, keine Allianzen*, GIGA Focus Asien, 06, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1606.pdf.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Global: Dr. Sabine Kurtenbach

Lektorat: Dr. Silvia Bücke (auf Basis einer Übersetzung aus dem Engl. von Marion Schweizer)

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

